

O Piso Salarial Profissional Nacional dos professores da educação básica pública: desafios atuais e perspectivas¹

Charles Alberto de Souza Alves

Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém/PA – Brasil

Adriana Marinho Pimentel

Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém/PA – Brasil

Resumo

O artigo analisa os desafios atuais e as perspectivas da Lei nº 11.738/2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) como política pública voltada para a valorização dos profissionais do magistério público da educação básica. Os dados revelam que o Brasil ao longo de sua história enfrenta dificuldades para implementar políticas públicas, acompanhadas dos aportes financeiros necessários, para melhorar a remuneração dos profissionais do magistério público. Devido a isso têm ocorrido diversas implicações sobre a situação profissional dos professores e da qualidade da educação pública. Assim, a política de valorização profissional por meio de piso salarial tem se desenvolvido em um contexto de recursos financeiros insuficientes que têm rebatimentos no descumprimento da referida lei pelos gestores estaduais e municipais.

Palavras-chave: Piso Salarial Profissional Nacional. Remuneração Docente. Financiamento da Educação Básica. Valorização Profissional.

The national minimum wage of k-12 public education teachers: present challenges and perspectives

Abstract

The paper analyzes the present challenges and the perspectives of the Law 11738/2008, which established the Teachers National Minimum Wage (PSPN) as a public policy aimed to the appreciation of public K-12 education teachers. The data show that Brazil has, along its history, faced difficulties to implement public policies, followed by the necessary financial injection, to improve the remuneration of public teachers. This is why several implications for the teachers' professional situation and the quality of the public education have existed. The professional appreciation policy by means of the minimum wage has developed in a context of insufficient financial resources and results in the infringement of the mentioned law by state and municipal managers.

Keywords: Teachers National Minimum Wage. Teacher remuneration. K-12 education financing. Professional appreciation.

¹ O estudo contou com o apoio da pesquisa nacional em rede: "Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica no contexto do FUNDEB e do PSPN", financiada pelo Edital nº 049/2012, CAPES/INEP/MEC, Programa Observatório da Educação, coordenada nacionalmente pelos Professores Marcos Edgar Bassi (UFPR), Rosana Maria Gemaque Rolim (UFPA) e Maria Diléia Espíndola Fernandes (UFMS), por meio de uma bolsa de Mestrado e outra de Doutorado.

Introdução

A compreensão do processo histórico que culminou com a aprovação da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que instituiu o atual Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica é essencial para se analisar os desafios e perspectivas que cercam a materialização da referida Lei nos diferentes estados e municípios que integram a Federação Brasileira, objetivo principal deste artigo.

Para atingir tal objetivo iremos analisar o contexto em que foi aprovada e implementada a primeira Lei sobre educação primária no Brasil, de 1827, buscando estabelecer uma relação com a Lei nº 11.738/2008 (PSPN) e em seguida, iremos ressaltar os desafios educacionais atuais em relação à valorização da profissão docente por meio da política de piso salarial e as perspectivas que têm sido apontadas na literatura acadêmica em relação à superação desses desafios.

Devemos ressaltar que, em virtude dos limites de espaço neste artigo, alguns aspectos históricos tais como o processo de mobilização das instituições que representam a categoria docente em sua atuação na constituinte de 1988 e na elaboração da Lei nº 11.738/2008 não poderão ser tratados de forma mais pormenorizada.

Após essa breve introdução, o artigo segue com o desenvolvimento de três sub tópicos, quais sejam: a) os primeiros desafios para a educação pública e para a valorização da profissão docente; b) a Lei nº 11.738/ 2008 e os desafios atuais na educação brasileira; e c) a Lei nº 11. 738/2008 e os desafios atuais para a valorização docente e a qualidade do ensino público. Por fim, serão feitas as considerações finais.

Os primeiros desafios para a educação pública e para a valorização da profissão docente

A história da educação pública, laica e sob a responsabilidade direta do Estado inicia-se com a expulsão dos jesuítas do Brasil em 1759 e a criação das aulas régias que no período de 1759 a 1771 contavam com o financiamento das Câmaras Municipais. A partir desse momento, passamos a conhecer um processo que acompanha a história educacional brasileira e que perdura até os dias de hoje, ou seja, a dificuldade de financiamento adequado para a educação que repercute nas disparidades de remuneração dos professores trabalhando nas diversas províncias do império e em nossas atuais unidades federativas (estados e municípios) e as dificuldades de se aumentar esses valores em face das desigualdades econômicas dessas províncias.

Com a Coroa Portuguesa assumindo a educação em substituição aos jesuítas, o Marques de Pombal tomou providências para o financiamento da educação, criando o Subsídio Literário², em 1772, que visava assegurar uma fonte de recursos que sustentasse as reformas da educação, o pagamento dos mestres e o financiamento das aulas públicas. Monlevade (2000) explica que naquele momento ser professor de Primeiras Letras era uma atividade socialmente desvalorizada, por isso, Pombal pretendia atrair o interesse pela profissão docente com os recursos advindos do Subsídio Literário.

² O Subsídio Literário foi um imposto que vigorou de 1772 a 1834 e que incidia sobre a produção de vinho, aguardente, vinagre e carne. Era cobrado pelas juntas da real fazenda instaladas em algumas capitânias.

As intenções de Pombal não lograram êxito devido a diversos fatores, dentre os quais a dificuldade de funcionamento das Juntas da Real Fazenda³ por falta de recursos humanos adequados, o que impedia a realização de fiscalização e coleta eficientes do imposto. Em decorrência, havia prejuízos com a sonegação por parte da população. Além disso, havia o problema de desvio de recursos coletados pelo fundo do Subsídio Literário na América Portuguesa que foram redirecionados para a manutenção dos colégios e aulas de Portugal.

A reforma educacional pombalina não conseguiu superar a desvalorização social dos professores de primeiras letras, bem como os baixos salários que levaram a profissão docente a ser uma atividade, em geral, assumida por pessoas que não conseguiam encontrar ocupações bem remuneradas. Inicia-se o processo da pouca atratividade da carreira docente uma vez que desde o período imperial as baixas remunerações têm se constituído em fator determinante para afastar os profissionais melhor qualificados. O tema educação esteve presente nas discussões da Assembleia Constituinte e Legislativa por meio da Comissão de Instrução Pública que empreendeu, em 1823, uma avaliação da área educacional evidenciando o atraso em que a educação popular se encontrava e que esta situação estava relacionada, sobretudo, a dois fatores, a saber: a falta de mestres de primeiras letras e latim e a baixa remuneração dos professores.

Desse modo, a crise da educação apresentava fatores interligados, porém, com origem, especialmente nas baixas remunerações, uma vez que os baixos salários acarretavam desvalorização profissional e social que por sua vez comprometia a atratividade da profissão, o que levava consequentemente à escassez de professores para o atendimento da demanda escolarizável (PERES, 2005).

Todos esses problemas levaram a Comissão a discutir como superar o atraso educacional e a apresentar, em primeiro de setembro de 1823, o Projeto de Constituição que defendia a proposta de expansão da instrução pública para todos os níveis, como declarado no Art. 250: “haverá no Império escolas primárias em cada termo, ginásio em cada comarca e Universidades nos mais apropriados locais”.

Sobre esse fato, Peres (2005) comenta que apesar dessa intenção a proposta não se tornou realidade, pois D. Pedro I ao perceber que sua autoridade política estava ameaçada decidiu dissolver a Constituinte por meio de um golpe de estado, em novembro de 1823.

Em substituição ao Projeto da Comissão Constituinte, D. Pedro I outorgou a Carta Magna de 1824, mantendo de modo apenas implícito a ideia de educação como direito e o Estado como seu provedor. Castanha (2007) explica que com a perda do acúmulo de discussões realizadas pela Comissão Constituinte, a Coroa encaminhou o Aviso nº 49 do Ministério dos Negócios do Império, de 26 de fevereiro de 1825, solicitando informações aos presidentes de província (designação que equivale aos atuais governadores dos Estados) sobre a situação da instrução nas mesmas.

No Aviso nº 49 era argumentado ser “indispensável o conhecimento do que se acha estabelecido, para se melhorarem ou aumentarem os meios de instrução segundo as necessidades e circunstâncias particulares das diferentes povoações”. Castanha (2007)

³ De acordo com o Dicionário da Administração Colonial encontrado no site do Arquivo Nacional – Ministério da Justiça, as Juntas da Real Fazenda, que também eram denominadas de Juntas da Administração e Arrecadação da Real Fazenda, foram criadas na última metade do século XVIII para serem responsáveis pela administração fazendária nas capitânicas em substituição às Provedorias da real fazenda.

comenta que a solicitação incluía informações sobre o ordenado dos professores e os subsídios arrecadados em favor das escolas.

Subsidiada pelas informações referentes à situação educacional a Assembleia Legislativa, entre várias propostas⁴, aprovou, em 15 de outubro de 1827⁵, a primeira lei sobre a instrução pública no Brasil, que, apesar de conter apenas dezessete artigos, abrangia diversas temáticas, tais como: critérios de criação de novas escolas e extinção de antigas; remuneração de professores; formação docente; currículo; método de ensino e critérios de seleção de professores. No artigo primeiro, da referida lei foi estabelecida a expansão da oferta do ensino público ao ser declarado que “em todas as cidades, vilas e lugares populosos haverá escolas de primeiras letras que forem necessárias”.

A lei estabeleceu que os presidentes de província fossem os responsáveis em definir os ordenados dos professores entre 200\$000 a 500\$000 anuais. Para isso deveriam levar em consideração as circunstâncias da população e carestia dos lugares. Pinto (2009) ao fazer um exercício de atualização dos valores definidos nessa lei estimou que “[...] em valores de 2009, esses salários representariam, respectivamente, R\$ 1.138 e R\$ 2.846, mensais, considerando 13 salários por ano” (PINTO, 2009, p. 52).

Todavia, a Lei geral de 1827 não conseguiu mudar a realidade educacional, pois o ensino oferecido na Escola pública naquele contexto não era atrativo, principalmente pelo método de ensino mútuo ou método lancasteriano⁶ adotado como oficial que colocava o professor em segundo plano e pelo pouco interesse da população pela educação escolar em face de seu conteúdo não interessar as famílias das províncias que viviam em um contexto onde predominava o trabalho escravista, com a maior parte da população vivendo na zona rural (CASTANHA, 2007).

Sucupira (2001) comenta que os relatórios do Ministro do Império Lino Coutinho, de 1831 a 1836, revelavam que a implantação da Lei de 1827 teve poucos resultados. Segundo consta nos relatórios a explicação para a precariedade do ensino elementar decorreu da ineficiência das municipalidades na administração e fiscalização da educação. Os resultados negativos também foram creditados ao suposto desleixo dos professores, embora se reconhecesse que os mesmos recebiam baixos salários.

A primeira tentativa de se estabelecer em lei a criação de um parâmetro de remuneração para os professores revela que a política educacional não se faz unicamente pela criação de

⁴ Saviani (2002) entende que entre as várias propostas de legislação para enfrentar os problemas da educação o projeto de Januário da Cunha Barbosa era o mais interessante. Esta proposta pretendia dividir o ensino em quatro graus, onde o primeiro denominado “Pedagogias” englobariam os conhecimentos básicos necessários a todos os cidadãos de todas as classes sociais; o segundo chamado “Liceus”, trataria de formação profissional relativa à agricultura, arte e comércio; o terceiro grau seria sobre os “Ginásios”, onde se trabalharia os conhecimentos científicos gerais e por fim o quarto grau denominado as “Academias”, envolveria o conhecimento relativo às ciências abstratas e de observação contemplando o estudo das ciências morais e políticas.

⁵ Essa data passou a ser a referência da comemoração do dia do professor.

⁶ O Método Lancaster foi desenvolvido na Inglaterra no século XIX por Andrew Bell e Joseph Lancaster no contexto de um processo de intensa urbanização em virtude do acelerado desenvolvimento do setor industrial. O método consiste em que o professor ensine a lição a um grupo de alunos tidos como mais amadurecidos e inteligentes. Depois todo o corpo de alunos era dividido em grupos menores e recebiam a lição por meio dos alunos que haviam sido instruídos pelo professor. Com este método um professor poderia instruir muitas centenas de crianças (MANACORDA, 2004).

leis sem levar em consideração as condições materiais para o seu desenvolvimento. No caso da definição de um parâmetro nacional de remuneração exigem-se condições financeiras e estruturais adequadas.

Devido a esses fatores ainda hoje lutamos para superar a precariedade da educação pública, para que as crianças dominem as noções básicas de leitura, escrita e cálculos e que os professores recebam um salário que lhes possibilite ter condições de atender suas necessidades e de suas famílias.

A Lei nº 11.738/ 2008 e os desafios atuais na educação brasileira

Após quase dois séculos da edição da primeira lei brasileira da educação pública foi sancionada, em 16 de julho de 2008, a Lei nº 11.738 em conformidade com a atual Constituição Federal de 1988. Em seu texto original, a referida Constituição, no inciso V do Art. 206, previa “piso salarial profissional” atrelado aos planos de carreira, deixando dessa forma a definição do piso a critério dos estados, Distrito Federal e municípios, visto que estes têm autonomia para organizar a carreira dos profissionais da educação básica pública.

De acordo com Vieira (2013), o estabelecimento de um piso salarial nacional para remunerar equitativamente os educadores brasileiros, era uma reivindicação antiga dos trabalhadores da educação, que se manteve presente no debate educacional em diferentes momentos da história do nosso país, ora como preocupação, ora como esboço de política pública. Contudo, a autora explica que foi somente na Constituição Federal, de 1988, que pela primeira vez foi introduzida a ideia de “piso”. O termo “Nacional” foi introduzido originalmente na educação básica pública com a Emenda Constitucional nº 53/06, que alterou o Art. 206 da Constituição estabelecendo, finalmente, a fixação do PSPN em lei federal.

Além dessas alterações no Art. 206, a EC nº 53/06 também alterou outros artigos da Constituição que tratam da educação (Art. 7º, 23, 30, 211 e 212) e o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O referido fundo foi regulamentado em 2007 por meio da Lei nº 11.494 que trouxe um aspecto de grande relevância para a melhoria da remuneração dos professores, ao estabelecer no seu Art. 41, a obrigatoriedade do poder público fixar, em lei específica, o piso salarial, determinando inclusive prazo para isso (até 31 de agosto de 2007). Foi diante destas determinações legais que a Lei do Piso foi instituída.

Todavia, assim como ocorreu com a criação da lei de 1827 a atual lei que define o PSPN dos professores da educação básica não se constituiu, em seu processo de discussões no Congresso Nacional, na escolha da melhor proposta para a categoria docente. Importa recordar que houve uma primeira tentativa fracassada em 1994, no mandato de Fernando Henrique Cardoso, de se estabelecer em lei o piso salarial. Essa tentativa pautou-se em um acordo firmado no Governo de Itamar Franco pelo Ministro da Educação Murílio Hingel e diversas instituições como o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), o Fórum dos Conselhos de Educação, diversas instituições da sociedade civil organizada e a CNTE. Esse acordo apresentava uma proposta de piso salarial no valor de R\$ 300,00 para 40 horas semanais (VIEIRA, 2010).

A atualização desta mesma proposta com valores correspondentes ao ano de 2008 defendia que o valor do piso deveria ser de R\$ 1.050,00 para professores com formação de nível médio e de R\$ 1.575,00 para professores e demais profissionais do magistério com formação de nível superior. Contudo, passou a proposta com menor valor R\$ 950,00, apenas para os professores com formação de nível médio.

Dessa forma, o PSPN não prevê piso para os professores com formação de ensino superior, fato que não se harmoniza com o conjunto de legislações e políticas de formação e valorização dos educadores brasileiros.

A política de formação de educadores que estão trabalhando sem curso de formação em nível superior ou que trabalham em uma disciplina diferente da sua formação inicial (PARFOR)⁷ deveria estar vinculada a uma lei de piso salarial que reconhece a importância desse nível de formação e não apenas para a formação em nível médio, uma vez que desde a década de 1990 vem se buscando a superação da presença de professores leigos ou apenas com formação de nível médio na educação básica.

Além do mais, isso se constitui em desestímulo para os que desejam seguir a carreira docente, ou seja, estão conscientes que sua atividade profissional é valorizada a partir de um nível de formação inferior ao que se adquire nas universidades e faculdades.

Novamente o poder público tenta promover a valorização da profissão docente em meio a uma realidade que permanece semelhante àquela vivenciada pelos docentes do período imperial com baixas remunerações, pouca atratividade na carreira, escassez de professores para trabalhar nas unidades escolares, como têm revelado várias pesquisas sobre a remuneração docente e suas implicações para a categoria docente, com rebatimentos na qualidade da educação escolar pública.

A Lei nº 11.738/2008 e os desafios atuais para a valorização docente e a qualidade do ensino público

A literatura acadêmica que versa sobre o cenário educacional atual apresenta alguns desafios, como as baixas remunerações dos professores, que causam diversas implicações sobre a vida profissional do docente e de sua atividade, a baixa atratividade e desvalorização da carreira, que tem rebatimentos na qualidade da educação pública por não atrair profissionais bem preparados. Esse cenário, como mencionamos anteriormente, tem suas origens no período imperial e que ao longo da história da educação tem permanecido.

Baixas remunerações e suas implicações para a categoria docente

Um levantamento sobre as pesquisas que analisam a relação entre remuneração docente e a educação básica pública apresenta implicações que podem ser organizadas em três dimensões: a) no professor, b) nos alunos e c) na manutenção do sistema de ensino por meio da garantia de profissionais da área em quantidade e qualidade necessárias para o desenvolvimento de um trabalho pedagógico satisfatório.

⁷ O PARFOR se constitui em uma Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica.

Barbosa (2012) realizou pesquisa de caráter bibliográfico-documental que consistiu em um levantamento da produção acadêmica sobre a temática da remuneração e dos dados coletados e analisados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2008, onde elenca algumas implicações dos baixos salários recebidos pelos professores brasileiros. A autora classifica as implicações das baixas remunerações em três grupos, ou seja, implicações que afetam a profissão docente, em segundo lugar as que afetam o professor enquanto sujeito e aquelas que repercutem tanto sobre a profissão docente quanto o professor.

A respeito das implicações que afetam a profissão docente a autora destaca: a) a baixa atratividade – tendo em vista que há dificuldade de se atrair bons estudantes em um cenário profissional de baixos salários e carreira sem grandes perspectivas de crescimento; b) o abandono do magistério – além da dificuldade de se atrair bons profissionais, outra consequência seria a de reter os que estão no exercício do magistério, pois há uma tendência em abandonar a profissão docente ou procurar outras atividades na área educacional (gestão, coordenação) que não sejam a docência propriamente dita.

No que tange às implicações dos baixos salários para o professor como sujeito, a autora apresenta: a) a redução do poder aquisitivo, mesmo reconhecendo que alguns estudos mostram que os professores recebem remunerações superiores à grande maioria dos trabalhadores brasileiros a autora ressalta que, em comparação com outros profissionais de ensino superior, o salário dos professores é bastante inferior. Tal situação de desvalorização profissional também repercute na capacidade de manutenção das famílias dos docentes e no investimento em cultura e formação geral, com vistas a melhorar a atuação no trabalho pedagógico; b) sentimento de desânimo e insatisfação com o trabalho – pertencer a uma categoria profissional desvalorizada no tocante à remuneração expõe os docentes, de modo geral, a um sentimento de desânimo e insatisfação no desempenho das atividades. Para a autora, a combinação de pressão moral em decorrência do trabalho, somada à remuneração insatisfatória e à consequente “[...] degradação do status econômico, traduz-se em frustração pessoal e desafeição do professor com o próprio trabalho” (BARBOSA, 2012, p. 9).

Para compreendermos um pouco mais sobre o cenário nacional do trabalhador docente no Brasil e sua situação salarial em relação a outras categorias profissionais destacamos a pesquisa realizada por Alves e Pinto (2011). Estes autores apresentam algumas características do trabalho docente e realizam comparações da remuneração dos professores com a de outros profissionais com o mesmo nível de formação. Os autores analisaram microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e do Censo Escolar de 2009. Uma das constatações foi de que a grande maioria dos professores pertence ao setor público. Desse modo, os dados mostram que 82,4% dos professores atuam nas escolas públicas das esferas federais, estaduais e municipais.

Em relação à jornada de trabalho observaram acentuada duplicação da jornada como estratégia dos professores para obterem maiores rendimentos, o que pode ter rebatimentos negativos na qualidade da educação. As etapas de atuação são as seguintes: educação infantil 18,6% e nas séries iniciais do ensino fundamental 23,8% trabalham em mais de uma escola. Esse número aumenta nas séries finais do ensino fundamental (39,6%) e no ensino médio (44,5%).

Ainda segundo a pesquisa, 10,1% dos professores desenvolviam algum trabalho remunerado fora das salas de aula. Também revelou que 4,2% apresentam um trabalho

remunerado considerado como o principal, mas diferente da docência, ou seja, o trabalho em sala de aula se configura em complemento salarial ou uma atividade remunerada que se assemelha ao denominado “bico”.

No ranking socioeconômico de 32 profissionais das ciências e das artes, os professores da educação básica ocuparam o 27º lugar. A comparação do salário dos professores com profissionais de nível de formação equivalente indica a pouca atratividade salarial da profissão. Dessa forma, não há como estimular alunos mais preparados a se interessarem pela docência em razão do baixo potencial da remuneração da carreira docente.

A esse respeito Pinto (2009) comenta que o salário inicial dos professores se assemelha ao de profissionais em que se exige um nível de formação inferior como técnicos em contabilidade, representantes comerciais (em que se exige apenas o ensino médio) e motoristas, carteiros e vidraceiros em comparação com os professores que possuem formação em nível médio.

Ainda sobre as implicações dos baixos salários que afetam tanto a profissão docente quanto o professor como sujeito, Barbosa (2012) destaca a intensa jornada de trabalho. A intensificação na jornada de trabalho docente evidencia uma forma de compensar as baixas remunerações, ou seja, como forma de obter maiores rendimentos os docentes assumem mais aulas, trabalham em mais de uma escola e em mais de um período no dia.

A autora lembra que a intensificação da atividade docente leva a um maior desgaste físico e mental para os profissionais, tendo em vista as peculiaridades da atividade docente, que exige a necessidade de várias horas para o planejamento de aulas, bem como a correção e avaliação dos estudantes. Nessa perspectiva, o recrudescimento da atividade docente acarreta prejuízos na qualidade do trabalho que repercute no baixo índice de aproveitamento dos alunos.

Por outro lado, a intensificação da jornada de trabalho docente leva a uma maior rotatividade dos professores procurando lotação onde houver a disponibilidade para o trabalho. Em decorrência do aumento da carga horária e do desgaste com o deslocamento por vários espaços de trabalho, o professor ainda está sujeito a vários problemas de saúde. Sobre isso, Barbosa declara que:

A baixa remuneração configura-se como um dos principais causadores dos problemas de saúde por provocar o sentimento de insatisfação e desânimo anteriormente relatados e, também, por levar à intensa jornada de trabalho a fim de completar os rendimentos, o que causa fadiga, cansaço excessivo e desgaste (BARBOSA, 2012, p. 17).

Assim, as baixas remunerações induzem ao aumento da atividade docente, que, por sua vez, ocasiona problemas de saúde e, simultaneamente, afetam a continuidade do trabalho ocasionando prejuízos para a qualidade do ensino. Desta forma, afastamentos de professores de suas atividades por motivos de saúde têm se tornado cada vez mais comuns, a exemplo da reportagem do jornal *Bom dia Brasil* de 10/06/2013 intitulada “Aumenta o número de professores da rede pública que entram de licença⁸”. No noticiário foram apresentados como exemplos números de afastamentos de professores do Distrito Federal em que mais de 10 mil professores tiraram licença desde o início de 2013 ao final do primeiro semestre letivo, sendo que este número representa mais de 30% do total de professores.

⁸ A reportagem pode ser acessada em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/06/aumenta-o-numero-de-professores-da-rede-publica-que-entram-de-licenca.html>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

Dentre os motivos desses afastamentos destacam-se: problemas psicológicos e doenças musculares. Ainda de acordo com a reportagem, no mesmo período, na rede estadual do Rio de Janeiro haviam sido apresentados mais de quinze mil atestados médicos. Isso revela que está ocorrendo um processo de desgaste físico e mental dos professores brasileiros em decorrência de vários fatores e, entre eles, as baixas remunerações.

Entre as implicações sobre os alunos está presente a qualidade da educação oferecida aos estudantes. Lourencetti (2014) pesquisou sobre as repercussões das baixas remunerações no cotidiano da sala de aula, utilizando como metodologia de coleta de dados entrevistas intensivas com dez professores da rede estadual de São Paulo e constatou que, quando se trata de melhorar as suas remunerações, os professores apresentaram dificuldades para investirem em suas próprias formações e no trabalho da sala de aula.

A pesquisa revelou que as baixas remunerações motivaram a intensificação do trabalho dos professores, pois a necessidade de obter maiores ganhos implicou na ampliação das horas de trabalho ocasionou consequências para o cotidiano da sala de aula. A intensificação do trabalho na sala de aula teria levado os professores a dedicarem praticamente todo o seu tempo nas atividades de ensino e isso repercutiu na falta de tempo para o planejamento das aulas. Os professores não conseguem se dedicar a um único espaço de trabalho que favoreça um entrosamento com os demais membros do corpo docente para pensarem conjuntamente atividades interdisciplinares que promovam um ensino mais criativo e estimulante. A falta de tempo em virtude da ampliação da jornada de trabalho, além de repercutir na vida profissional também incidiu sobre o tempo de descanso e de convívio com a família, pois algumas tarefas relacionadas ao ensino são realizadas em suas casas.

A desvalorização da carreira docente: a escassez de professores e o abandono do magistério

Outra pesquisa que apresenta as implicações da baixa remuneração docente sobre os alunos das escolas públicas foi realizada, em 2009, pela Fundação Victor Civita e divulgada por meio da Revista Nova Escola em edição especial na área de estudos e pesquisas da referida fundação a respeito da temática da atratividade da carreira docente no Brasil. A pesquisa apresentou estudo que comprova a falta de interesse dos estudantes do ensino médio pela carreira docente.

A pesquisa ouviu 1.501 alunos de escolas públicas e privadas que estavam cursando o 3º ano do ensino médio de oito municípios selecionados de acordo com o critério de tamanho, abrangência regional, densidade de alunos no ensino médio e oportunidades de emprego. As cidades abrangeram as cinco regiões do país tendo sido escolhidas: na região sul, as cidades de Joinville e Curitiba; no Sudeste, São Paulo e Taubaté; no Centro Oeste, a cidade de Campo Grande; no Nordeste, Fortaleza e Feira de Santana e no Norte, Manaus. Entre o total de alunos ouvidos apenas 2% apresentou como primeira opção no vestibular o interesse por graduações que tenham relação direta com a atuação em sala de aula como Pedagogia e outras licenciaturas.

Outra constatação é que a amostra apresenta indicadores para se traçar um perfil dos futuros professores. O curso de Pedagogia aparece em 16º no lugar nas preferências dos alunos de escolas públicas, bem diferente do observado nas escolas privadas, onde o curso ficou no 36º lugar. Situação semelhante ocorre a respeito da escolha pelas licenciaturas, pois

nas escolas públicas elas se encontram no 26º lugar, ao passo que, nas escolas privadas em 37º nas preferências de curso.

Assim, de acordo os resultados do estudo, a tendência em seguir a carreira docente está com os alunos de escolas públicas, pois dos 1.501 alunos ouvidos na pesquisa apenas 31 demonstraram preferência pela carreira docente. Deste total, 27 são oriundos de escolas públicas. Em geral, esses alunos pertencem a famílias de baixa renda e com pouca escolarização. A carreira docente não está sendo atrativa para os jovens de classes mais abastadas, uma vez que as baixas remunerações não conseguem garantir o padrão de vida a que estão afeitos.

Ainda segundo o estudo ficou evidenciado que a recusa dos jovens pela carreira docente não se deve em si ao fato de ser professor (a), mas as condições de remuneração e trabalho relacionadas à carreira. Isso é constatado no fato de que do universo de alunos pesquisados 32% cogitaram em algum momento seguir a carreira docente, mas ao pensarem nos fatores negativos relacionados à carreira mudaram de preferência. Entre os fatores negativos levantados pelos alunos a baixa remuneração ficou em primeiro lugar com 40%, seguida da falta de identidade pessoal ou profissional com 32%, desinteresse e desrespeito dos alunos com 17%, desvalorização social da profissão também com 17%, más condições de trabalho 12% e outros fatores 15%.

Dessa forma, os alunos egressos do ensino médio mais preparados para enfrentar os processos seletivos dos vestibulares disputam vagas em cursos que não têm relação direta com a sala de aula. Essas vagas são preenchidas por jovens com formação educacional mais limitada em decorrência da condição socioeconômica de suas famílias e isso incide no nível de exigência para o ingresso nos cursos.

Em pesquisa realizada, em 2003, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) foi prevista a falta de professores no mercado de trabalho em cerca de 10 anos como uma das consequências do problema da desvalorização do magistério. Essa previsão se sustentou no fato de que do total de professores trabalhando no ensino fundamental e médio, naquele contexto histórico, mais da metade (53,1%) estavam com idades entre 40 e 59 anos de idade e como a maioria estava exercendo suas atividades docentes há pelo menos 15 anos os mesmos iriam se aposentar ao longo de dez anos.

A pesquisa da CNTE indica que a desvalorização profissional repercute no desinteresse pela área da educação e se evidencia no aumento da idade dos professores, uma vez que os professores com menos idade abandonaram a docência e enveredaram para outras áreas.

Entretanto, no início dos anos de 1990 o abandono do magistério estava sendo percebido por alguns pesquisadores. O fenômeno da crescente saída de professores efetivos em São Paulo, que estava sendo frequentemente veiculado na mídia, chamou a atenção de Lapo e Bueno (2003) a ponto de realizarem uma investigação que possibilitasse compreender as razões desta situação.

O estudo abordou as razões que estavam originando o abandono no magistério público na rede estadual de São Paulo e buscou compreender como esse processo ocorria ao longo da vida profissional dos professores. A análise foi realizada com base em dados quantitativos obtidos na própria Secretaria de Educação da rede estadual de São Paulo e teve como foco o período de 1990 a 1995, onde se observou um aumento de 300% nos pedidos de exoneração entre os servidores integrantes do magistério.

As análises dos questionários aplicados a 158 ex-professores apontaram como as principais causas dos pedidos de exoneração os baixos salários, as precárias condições de trabalho, insatisfação e desprestígio profissional.

O aumento do déficit de professores na educação básica se intensificou ao longo dos anos e tem sido causa de preocupação do Conselho Nacional de Educação, que em 2007 elaborou um relatório intitulado “Escassez de Professores no Ensino Médio: propostas estruturais e emergenciais”. Este relatório foi produzido por uma comissão especial instituída para estudar medidas que visassem a superar o déficit docente no Ensino Médio.

O relatório identifica entre as causas do déficit docente no ensino médio os baixos salários somados às condições inadequadas de trabalho, violência nas escolas, falta de motivação para a formação continuada e a ausência de planos de carreira atraentes constituem as principais causas para o afastamento dos jovens da carreira do magistério.

No relatório há destaque para a temática do financiamento como questão prioritária na busca para a superação das dificuldades na educação básica. Os autores do relatório entendem que os países com economias consolidadas investem por aluno/ano cerca de US\$ 7 mil dólares ao passo que o Brasil investe apenas US\$ mil dólares. Partindo da compreensão de que o Brasil investe pouco em educação em comparação com outros países, os autores propõem como saída para conter a escassez de professores no ensino médio o aumento dos investimentos na educação básica para que haja rebatimentos tanto nos salários dos professores, quanto nas condições de ensino e aprendizagem. Este investimento deve significar mais do que os 10% dos recursos do governo federal, que constituem o Fundeb, e deve avançar para a ampliação dos recursos do Produto Interno Bruto (PIB) destinados à educação de 3,5% para 5%, pois isso implicaria em aumento de cerca de R\$ 20 bilhões a mais para a educação nos próximos anos.

A respeito da falta de professores habilitados nas redes de ensino públicas, Pinto (2014) buscou responder o que explicaria essa situação com base na análise de dados de concluintes de cursos de licenciatura no período de 1990 a 2010, correspondendo a um período de vinte anos que foram levantados pelo INEP. O autor ao estabelecer como estimativa a demanda de professores por disciplina concluiu que, a exceção da disciplina de Física, havia professores habilitados em número suficiente para realizar o atendimento nas turmas existentes nas redes de ensino públicas. Dessa forma, o autor compreende que não tem sido a falta de professores habilitados em número suficiente que explica a ausência dos mesmos nas redes de ensino, mas a pouca atratividade da carreira.

Recentemente, foi divulgado um levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU)⁹ a respeito da necessidade de professores com formação específica para trabalhar no ensino médio. O TCU indica que há carência de pelo menos 32 mil professores com formação específica nas 12 disciplinas obrigatórias do ensino médio, sendo física a que apresenta a maior carência, seguida de química e sociologia como as áreas mais carentes de professores (TCU, 2014).

⁹ A auditoria consiste no resultado do trabalho de levantamento de informações sobre a gestão do ensino médio realizado simultaneamente e de forma coordenada por 29 Tribunais de Contas brasileiros em 2013. A auditoria concentrou-se exclusivamente no ensino médio regular, deixando a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e o ensino médio profissionalizante fora da amostra de análise.

A remuneração também está relacionada ao prestígio social da profissão e, no caso em particular, a categoria docente que atua nas escolas públicas não tem recebido o devido respeito. Sobre isso, Pinto (2009) afirma que, no caso do Brasil, as pessoas com mais recursos financeiros não colocam seus filhos nas escolas públicas, o que faz com que a escola pública seja entendida como o espaço de formação/educação para os filhos das classes menos aquinhoadas.

Desse modo, o problema da desvalorização da profissão docente passa por pelo menos duas necessidades, quais sejam: a) vontade política e b) a efetivação de políticas que têm como foco a reversão desse quadro da realidade. Vontade política para se efetuar melhor distribuição de recursos entre os entes federados, por meio de uma reforma fiscal, e a necessidade de se fazer cumprir na íntegra a Lei nº 11.738/2008 (PSPN).

Em palestra¹⁰ proferida pelo secretário Arnóbio Marques de Almeida Júnior, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)/MEC, sobre *Regulação da carreira docente em contexto federativo: desafios para políticas e participação social*, foram apresentados dados interessantes, sistematizados nas figuras abaixo, que nos permitem saber como está o cumprimento da Lei do Piso nos estados e municípios brasileiros.

Figura 1



Fontes: SIMEC/PAR (2012) e SASE/MEC (2013).

Figura 2



Fontes: SIMEC/PAR (2012) e SASE/MEC (2013).

¹⁰ A referida palestra foi proferida no VII Encontro Brasileiro da Rede Estrado, realizado nos dias 20, 21 e 23 de novembro de 2013, na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) – VITÓRIA/ES.

Na Figura 1 podemos observar que 63% dos municípios brasileiros declararam que não cumprem a Lei do Piso, 37% cumprem e apenas 1% não forneceu informações sobre o assunto. Em relação aos estados, observa-se na Figura 2 que apenas 30% cumprem a Lei Federal, sendo que 70% não cumprem. Estes dados revelam que apesar do PSPN ter se tornado uma política pública, muitos estados e municípios brasileiros têm resistido ao seu cumprimento. Identificar os motivos de tamanha resistência certamente demanda uma pesquisa específica no âmbito de cada estado e de cada município, mas se a escassez de recursos for o principal impedimento para o cumprimento do valor do piso, os gestores têm ao seu favor o Art. 4º da própria Lei, que assegura a complementação da União nos casos em que for comprovada a incapacidade orçamentária do ente federado.

De modo geral, a fixação de um piso salarial que tem sido reajustado anualmente tem levado os gestores públicos a se preocuparem com os limites orçamentários destinados ao financiamento da educação, fato que pode ocasionar o descumprimento da lei por vários Estados e municípios.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) estima que, com o reajuste do valor do piso salarial em 2014, haveria aumento de aproximadamente R\$ 4,151 bilhões no pagamento de professores. Isso significa que a média do comprometimento das receitas do Fundeb com o salário dos professores seria de um percentual de 79,7%. Dessa forma, as estimativas da CNTE indicam que praticamente todos os recursos do Fundeb com Manutenção e Desenvolvimento da Educação estariam sendo usados com o pagamento da remuneração dos professores.

Com isso a necessidade de se adequar o orçamento disponível e o cumprimento da lei pode levar os governantes a priorizarem apenas o que são obrigados legalmente a efetivar, ou seja, atualizar o valor do vencimento inicial e usar estratégias de controle dos gastos com a parte variável da remuneração (gratificações, abonos, premiações, enfim) levando a uma estagnação na evolução da remuneração no decorrer dos anos após a implantação da lei do PSPN.

De toda forma, não podemos deixar de reconhecer a importância da instituição do PSPN e da necessidade de um esforço coletivo dos entes federados para o seu cumprimento, posto que quando os governantes deixam de cumprir com o seu papel na perspectiva de garantir uma política salarial que caminhe na direção da valorização do magistério, acabam por demonstrar a falta de prioridade para com a educação e, conseqüentemente, para com o educador, o que certamente retarda a conquista da educação básica de qualidade.

Considerações finais

A história da educação demonstra como os desafios encontrados nos contextos da lei de 1827 e da Lei nº 11. 738 de 2008 revelam como características do passado ainda estão presentes. As lições da história educacional nos ensinam que o atual panorama da educação tem sido fruto do desdobramento de um longo período de descaso com políticas de financiamento que não foram acompanhadas com investimentos necessários para estruturar um sistema de educação público de qualidade.

Compreendemos com a primeira lei de instrução pública que não basta um texto legal para obtermos a superação dos problemas que incidem sobre a categoria docente e a qualidade

do ensino. Há a necessidade de fatores externos que favoreçam seu desenvolvimento e isso se aplica a atual Lei do Piso Salarial que tem encontrado entraves para sua materialização.

A aprovação da Lei nº 11.738/2008 tem sido um passo importante rumo à melhoria salarial dos profissionais do magistério público, haja vista que não havia legislação nacional definidora de igualdade salarial para estes profissionais. Contudo, muitos outros passos deverão ser tomados para que os inúmeros desafios que impedem a tão almejada valorização docente sejam de fato superados em nosso país.

Dessa forma, se faz necessário por parte dos gestores públicos encontrar estratégias viáveis para aumentar o volume dos recursos para o financiamento da educação. Isso implica, necessariamente, a maior participação da União por ser a que detém a maior parte dos recursos financeiros destinados à área educacional. Ao mesmo passo, as instituições representantes da categoria docente devem continuar o acompanhamento da implementação da Lei do Piso Salarial para que as implicações decorrentes das baixas remunerações apresentadas neste texto paulatinamente possam ser dirimidas.

Referências

ALVES, Pinto; PINTO, José Marcelino de Rezende. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 143, maio/ago. 2011.

BARBOSA, Andreza. Implicações dos baixos salários para o trabalho dos professores brasileiros. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 2, n. 2, jul./dez. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Lei de 15 de outubro de 1827. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do império. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-15-10-1827.htm>. Acesso em: 01 set. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

CASTANHA, Andre Paulo. 1827-2007: 180 anos da primeira lei brasileira sobre a escola primária. In: SIMPÓSIO DE EDUCAÇÃO: FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO CONTEXTO DA PEDAGOGIA HISTÓRICO-CRÍTICA, 2007, Cascavel. **Anais...** Cascavel: UNIOESTE/UFISCAR, 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. **Retratos da Escola 3**, 2003. Disponível em: <www.cnte.org.br>. Acesso em: 01 set. 2014.

FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. A atratividade da carreira docente no Brasil. Estudo realizado pela Fundação Carlos Chagas sob encomenda da Fundação Victor Civita. **Revista Nova Escola**, Rio de Janeiro, 2010.

GOMES, Raimunda de Souza. **A Valorização Docente na Perspectiva dos Professores**. CNTE, 2011.

LAPO, Flavinês Reboló; BUENO, Belmira Oliveira. Professores, desencanto com a profissão e abandono do magistério. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 118, p. 65-88, mar. 2003.

LOURENCETTI, Gisela do Carmo. A baixa remuneração dos professores: algumas repercussões no cotidiano da sala de aula. **Revista de Educação Pública**, Cuiabá, v. 23, n. 52, p. 13-32, jan./abr. 2014.

MANACORDA, Mario. **História da Educação**: da antiguidade aos nossos dias. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. **Valorização salarial dos professores**: o papel do Piso Salarial Profissional Nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica. 2000. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

PERES, Tírsia Regazzini. Educação brasileira no Império. In: PALMA FILHO, João Cardoso. **Pedagogia Cidadã**: cadernos de Formação – história da educação. 3. ed. São Paulo: PROGRAD/UNESP/Santa Clara Editora, 2005.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O que explica a falta de professores nas escolas brasileiras? **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 15, p. 3-12, jan./jun. 2014.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Remuneração adequada do professor: desafio à educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 51-57, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 01 set. 2014.

SAVIANI, Dermeval. Percorrendo caminhos da educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 81, p. 273-290, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 01 set. 2014.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001. p. 55-68.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto. **Relatório de auditoria operacional no ensino médio**. Processo TC 007.081/2013-8. Brasília, 2014.

VIEIRA, Juçara Dutra. **Piso Salarial Nacional dos Educadores**: dois séculos de atraso. Brasília: CNTE, LGE, 2010.

VIEIRA, Juçara Dutra. **Piso salarial para os educadores brasileiros**: quem toma partido? Campinas: Autores Associados, 2013.

Charles Alberto de Souza Alves é Doutorando em Educação pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

E-mail: charlesalvess@yahoo.com.br

Adriana Marinho Pimentel é Mestre em Educação pela Universidade Federal do Pará (2015). Especialista em Educação da Secretaria de Educação do Pará e da Secretaria Municipal de Educação de Oriximiná/PA.

E-mail: adriorix@hotmail.com

Recebido em 01 de junho de 2015

Aprovado em 10 de dezembro de 2015

Editores do volume 5

José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil

Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, Brasil

Comitê Editorial

José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, Brasil

Juca Gil – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Theresa Adrião – Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Ângelo Ricardo de Souza – Universidade Federal do Paraná, Brasil

Márcia Aparecida Jacomini – Universidade Federal de São Paulo, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz

Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Fernanda Saforcada

Universidade de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso

Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade

Senado Federal, Brasil

Jorge Abrahão de Castro

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil

Juca Gil

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro

Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales

Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior

Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado

Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Maria Beatriz Luce

Universidade Federal do Pampa, Brasil

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Marcos Edgar Bassi

Universidade Federal do Paraná, Brasil

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Nalú Farenzena

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral

Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies

Universidade Federal Fluminense, Brasil

Rosana Evangelista Cruz

Universidade Federal do Piauí, Brasil

Rosana Gemaque

Universidade Federal do Pará, Brasil

Robert E. Verhine

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira

Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião

Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Tristan McCowan

University of London, Reino Unido

Vera Jacob

Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro

Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Projeto gráfico: Tiago Tavares

Diagramação, Revisão de português e normalização: Edson Leonel de Oliveira

Revisão de inglês: Ananyr Porto Fajardo

Fineduca – Revista de Financiamento da Educação

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Faculdade de Educação

Av. Paulo Gama, s/n | sala 1004 | CEP: 90046-900 | Porto Alegre/RS

Telefone/Fax: (55) 51 3308-3103 | e-mail: jmrpinto@ffclrp.usp.br | site: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>